تنظيم الإعلام والصحافة في مصر

قراءة في نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة
ودروس مستفادة لمصر

تنظيم الإعلام والصحافة في مصر

قراءة في نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة ودروس مستفادة لمصر

إعـــــداد

سارة المصري «باحثة في برنامج حرية الإعلام»

تحـــــــرير

مصطفى شوقي

تصـــميم الغلاف

و التنسيق الداخلي



النــاشــر

مؤسســة حريـة الفكـر و التعبيــر

٤ شارع أحمد باشا - الدور السادس

جـــاردن سـيتي - القـــاهــرة.

ت/ف: ٢٧٩٢٦٢٨١ - ٠٢ / ٠٠٢

info@afteegypt.org

www.afteegypt.org

المحتوى

مقدمة ٥

المنهجية ٧

لماذا تلك العينة من البلاد ٨
- حدود العينة

إلغاء وزارة الإعلام المصرية والإنتقال للمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام ٩

الهيئات المستقلة المنظمة Independent Regulatory Agencies (IRAs) ١٠
- تعريفات ومفاهيم
- تنظيم الإعلام المرئي والمسموع (Audiovisual Media Regulation)
- تنظيم الصحافة (Press Regulation)
- النشأة
- أبعاد وجوانب الاستقلالية في الهيئات المنظمة للإعلام

نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للصحافة والإذاعة والتلفزيون ١٣
- تعريفات مهمة: «التنظيم الذاتي» و«التنظيم المشترك»

أولًا: تنظيم الإذاعة والتلفزيون ١٤
- المجلس الوطني للإذاعة البولندية
- الهيئة الفنلندية لتنظيم الإتصالات (FICORA)
- لجنة الإذاعة الوطنية بنيجيريا (NBC)

ثانيًا: تنظيم الصحافة ١٨
- مجلس الصحافة السويدية
- مجلس الصحافة الأيرلندية
- مجلس الصحافة النيجيري
- مجلس الصحافة الدنماركية

مبادئ إرشادية لمجلس تنظيم الإعلام والصحافة في مصر ٢٢

مقدمة

كان إصلاح المنظومة الإعلامية في مصر وإعادة هيكلتها هو أحد مطالب الجماعة الصحفية والإعلامية قبل ثورة ٢٥ يناير، ولكنه أصبح على رأس مطالبها الأساسية نظرًا للدور الذي لعبته وسائل الإعلام والصحافة المملوكين للدولة وأدائها غير المهني والمنحاز للنظام السياسي في الثورة والمرحلة الانتقالية التي لحقتها. تجلى هذا الأداء غير المهني للصحافة القومية في تغطية صحيفة "الأهرام"، التي حرصت على الدفاع عن وتحسين صورة، الرئيس المخلوع محمد حسني مبارك، ونظامه، حتى الساعات الأخيرة من تنحيه، حيث تصدرت صفحاتها عناوين مثل «الرئيس يخاطب شباب التحرير» و«الرؤية التي طرحتها للخروج من الأزمة تؤدي إلى الاستقرار»، وفي اليوم التالي لسقوط النظام خرجت الصحيفة في صفحتها الأولى بعنوان «الشعب أسقط النظام» وبدأت بعدها في الإشادة بدور المجلس العسكري في صفحات العدد ذاته.[١] وكان أداء اتحاد الإذاعة والتلفزيون (ماسبيرو) مشابهًا، بل وصل انحيازه وعدم مهنيته لحد لعب دور تحريضي في تغطيته لأحداث المظاهرات السلمية أمام مبنى ماسبيرو يوم ٩ أكتوبر ٢٠١١، والأحداث المعروفة إعلاميًا بأحداث "محمد محمود" يوم ١٩ نوفمبر من نفس العام، وقد تم رصد هذه التغطية غير المتوازنة في تقرير سابق لمؤسسة حرية الفكر والتعبير.[٢]

لم يكن هذا الأداء سوى دليلٍ ماديٍ على انحياز الإعلام والصحافة المملوكين للدولة للنظام السياسي القائم، واستمرار سياسة خدمة النظام السياسي على حساب خدمة جموع المواطنين الملاك الأصليين لوسائل الإعلام القومية، وهو الأمر الذي استمر فترة حكم الرئيس المعزول محمد مرسي أيضًا. حيث تم تعيين، صلاح عبد المقصود عضو جماعة الإخوان المسلمين، وزيرًا للإعلام وقام الأخير بحركة تعيينات جديدة في ماسبيرو وصفها الإعلاميون بأنها محاولة «لأخونة الإعلام».[٣] كما قام مجلس الشورى في عهد الرئيس مرسي بتعيين رؤساء تحرير جدد للصحف القومية معروفين بتعاطفهم وتأييدهم للجماعة، الأمر الذي انعكس على سياسات وتوجهات العديد من الصحف القومية، وحدثت العديد من التجاوزات والانتهاكات بحق حرية النشر والتعبير تمثلت في منع العديد من الكتاب المعارضين من نشر مقالات لهم أمثال الروائي يوسف القعيد والكاتبة عبلة الرويني، وتم استبعاد البعض الآخر من الكتابة أمثال الكاتب إبراهيم حجازي.[٤] ومنذ عزل مرسي وحتى بعد تولي الرئيس عبد الفتاح السيسي، لا تبدو الإرادة السياسة حاضرة لإحداث تغيير حقيقي في سياسات الدولة بشأن الإعلام أو الصحافة المملوكين للدولة، فكلاهما مازال يمثل صوت النظام القائم، وتنكمش يومًا بعد الآخر مساحة تمثيل الأصوات المعارضة بداخلهم، حيث شهدت هذه الفترة –أيضًا- وقوع انتهاكات عديدة للصحفيين والمصورين والإعلاميين رصدتها مؤسسة حرية الفكر والتعبير منذ ٣٠ يونيو ٢٠١٣ حتى ٣٠ مايو ٢٠١٤، فقد بلغ عدد الاعتداءات البدنية والإصابات بحق العاملين بمجال الإعلام والصحافة إلى ١٩٥ حالة، بالإضافة إلى ٦ حالات قتل، و٦٨ حالة احتجاز، و٢٤ حالة حبس، و٤٨ حالة مصادرة معدات، و١٤ حالة وقف بث، ومداهمات عدة لمكاتب صحف وقنوات.[٥] وهو ما يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أن استمرار مثل هذه السياسات والانتهاكات يُصعّب من إصلاح منظومة الإعلام والصحافة في مصر.

طُرحت مبادرات عديدة من جهات مختلفة بعد ثورة يناير لإلغاء وزارة الإعلام لم يتم تنفيذ أيٍ منها -بالرغم من الدعم الذي لاقته الفكرة من قبل طيف كبير من الإعلاميين- بزعم وجود الكثير من العقبات الهيكلية والتشريعية والإدارية والمالية، بالإضافة للمشكلات المتعلقة بأشكال ملكية وسائل الإعلام في مصر وتأثير ذلك على استقلال تلك الوسائل، ولكن استمرت المبادرات حتى نجح جمهور الصحفيين والإعلاميين في الضغط من أجل إقرار نصوص دستورية -في دستور ٢٠١٢- تلزم بتشكيل مجلس وطني بديل لوزارة الإعلام

---

١. «بعد السقوط.. الصحف القومية انقلبت على النظام الذى سبحت بحمده.» جريدة الوفد. ١٠ فبراير ٢٠١٢. http://goo.gl/kCfxSJ

٢. «ماسبيرو مجرمًا بين التحريض السياسي على العنف و الطائفية.. وتضليل الرأي العام.» مؤسسة حرية الفكر والتعبير. ديسمبر ٢٠١١. http://goo.gl/zZnpnS

3. El Issawi, Fatima. «Egyptian Media under Transition: In the Name of Regime…in the Name of the People» p 43. http://goo.gl/B6QXEN

٤. «مخاضات ثورة يونيو: الجزء الثالث الإعلام والإعلاميون أثناء حكم الإخوان.. الخوف من الحرية.» معهد العربية للدراسات. 12 أغسطس 2013. http://goo.gl/IPHOFe

٥. مصطفى، بسنت. «بالأرقام: في يوم مناهضة التعذيب... الفكر والتعبير»أعنف عام على الطلاب... الأعلى في الاعتداءات على الصحفيين.» ٢٦ يونيو ٢٠١٤. http://goo.gl/o0DX6u

لإدارة قطاعات الإعلام المرئي والمسموع، لحقتها بعض التعديلات التي أدخلتها لجنة الخمسين التي كُلفت بوضع دستور ٢٠١٤ على المواد المتعلقة بالمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، وإضافة نصوص جديدة تتعلق بإنشاء بهيئتين مستقلتين لتنظيم الإعلام والصحافة.

تستعرض هذه الدراسة وتناقش نماذج وتجارب دولية مختلفة في تشكيل مجالس وهيئات تنظيم الإعلام والصحافة، بهدف الخروج من هذه التجارب بدروس مستفادة ومبادئ استرشادية يمكن أن يستفاد منها في تشكيل الهيئات المنظمة للإعلام والصحافة في مصر بما يناسب الواقع السياسي والاجتماعي الذي تمر به، وبما يهيئ لإعلام وصحافة أكثر استقلالاً في المستقبل.

تجدر الإشارة إلى أن هذه التجارب الدولية لا تزال في طور النمو وتواجه الكثير من التحديات الداخلية الهيكلية والسياسية وحتى الاقتصادية، ولكن عرض هذه التحديات ومحاولة إيجاد حلول لها في إطار من الحوار المجتمعي الجاد من شأنه أن يفيد التجربة المصرية وأن يرسم صورة للتحديات التي قد تواجه هذه الهيئات عند إنشائها في مصر.

المنهجية:

في البداية تعرض الدراسة في مدخلها أسباب الرغبة في الانتقال من وزارة الإعلام - الجهة الرسمية المنوط بها الإشراف على الإعلام المرئي والمسموع في مصر- إلى هيئة مستقلة منظمة للإعلام، وكذلك أسباب إنشاء مجلس مستقل لتنظيم الصحافة يحل محل المجلس الأعلى للصحافة الجهة الحكومية المسئولة عن تنظيم واقع الصحافة في مصر. ومن ثم تنتقل إلى استعراض الأسس التشريعية الجديدة التي تم إقرارها في الدستور المصري، والتي على أساسها سيتم تشكيل الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة.
يلحق بالمدخل، الجزء الأول من الدراسة والذي يناقش أدبيات الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام وكذلك النقد الموجه للنظريات والتعريفات التي تعرضها تلك الأدبيات بهدف إظهار الفجوة الموجودة بين الأسس النظرية والواقع العملي المليء بالتحديات. ويستعين هذا الجزء النظري بالمصادر الثانوية كالدراسات والتقارير والأوراق التوجيهية المنشورة من قبل المجالس المختصة في شئون تنظيم الإعلام في الاتحاد الأوروبي.

بينما يستعرض الجزء الثاني من الدراسة تجارب ستة دول من أوروبا وأفريقيا – هي نيجيريا، فنلندا، بولندا، أيرلندا، السويد والدنمارك- في تشكيل هيئات تنظيم الإعلام المرئي والمسموع ومجالس تنظيم الصحافة. وقد وقع الاختيار على هذه النماذج من بين الدول الأوروبية نظرًا لريادتها التاريخية في تجارب إنشاء الهيئات المستقلة المنظمة بشكل عام وفي الإعلام بشكل خاص. وبالنظر للتجارب الإفريقية، فقد تم الأخذ بتجربة نيجيريا نظرًا لكونها من أكبر الدول الإفريقية التي تمتلك جماعة صحفية نشطة، كما أنها تعرضت في تجربة التحول الديمقراطي لتحديات سياسية واقتصادية واجتماعية قاسية مازال بعضها قائمًا إلى يومنا هذا. وتسهيلًا لعرض هذه التجارب ومقارنتها، حددت الدراسة جوانب الاستقلالية التي يجب التركيز عليها عند تقييم الهيئات المنظمة وهو ما تم الإشارة له في الجزء الأول. ويعتمد هذا الجزء على المصادر الثانوية ونصوص القوانين المؤسسة لهيئات ومجالس التنظيم وكذلك المعلومات المتوفرة على المواقع الإلكترونية الخاصة بها.

أما الجزء الثالث من الدراسة، فيحتوي على تلخيص لأهم المبادئ الاسترشادية التي يجب أن ينتبه لها المشرع المصري في صياغته للقوانين والتشريعات المؤسسة للهيئات والمجالس المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة، كما يتطرق هذا الجزء إلى أهم الأفكار التي يجب استكمال العمل عليها في المرحلة المقبلة فيما يخص الإعلام المصري وسبل تنظيمه.

لماذا تلك العينة من البلاد:

اختيرت هذه العينة المتنوعة لاستعراض تجاربها في تكوين مجالس تنظيم الصحافة والإعلام المرئي والمسموع أخذًا بثلاثة معايير؛ الأول هو أن البلاد الأوروبية المختارة تمثل تجارب رائدة في تنظيم الإعلام والصحافة وفي تحقيق استقلاليتهما، وقد ارتبطت تلك التجارب بنمو الديمقراطية واستقرارها. فاستقرار الديمقراطية ومبادئها من حماية للحقوق والحريات وتطبيق للشفافية والمحاسبة، كلها عوامل تساعد على بناء تشريعات وقوانين ملزمة ومؤسسات قوية تضمن تطبيق القوانين. **المعيار الثاني** هو وجود نماذج مازالت تمر بعملية التحول الديمقراطي، أي أنها تواجه تحديات وصعوبات ستفيد –بالطبع- تجربة بناء هيئات ومجالس التنظيم في مصر. وأخيرًا، كان **المعيار الثالث** هو الحرص على تنوع آليات التنظيم بين تنظيم ذاتي وتنظيم مشترك وغيرهما، بهدف استعراض قدر من التنوع في سبل عمل هيئات ومجالس التنظيم.

حدود العينة:

بالرغم من تنوع تجارب الدول المختارة في تنظيم الصحف والإعلام المرئي والمسموع، إلا أنه يجب التنويه على أن هذه الدول تختلف في ظروفها السياسية والاجتماعية وبنائها القانوني والتشريعي عن مصر، وتواجه هي الأخرى تحديات في التنظيم. هذه الاختلافات تؤدي بطبيعة الحال لنتائج مختلفة ولكنها أكثر نجاحًا نظرًا لتمتع مؤسسات تنظيم الإعلام والصحافة في هذه الدول بشيء من الاستقرار وتراث من الممارسات الديمقراطية والشفافية. لذا فان فحص النماذج المستقرة نسبيًا من شأنه المساعدة في بناء مؤسسات تنظيم الإعلام والصحافة على أسس صحيحة في الحالة المصرية.

إلغاء وزارة الإعلام المصرية والانتقال للمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام

الاستقلالية هي أحد أهم مقومات الإعلام الحر المعبر عن التنوع والتعددية، وتنتفي هذه الصفة عندما يقع الإشراف على الإعلام تحت ولاية السلطة التنفيذية -كما هو الحال في مصر-. لذا يجب أن تتمتع الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام – كما سيتم تناولها تفصيليًا لاحقًا- بسلطات متنوعة؛ إدارية وتنفيذية وتشريعية ورقابية وعقابية.[٦]
فمعظم الدول الديمقراطية -في أوروبا مثلًا- اتجهت لإلغاء وزارات الإعلام وإنشاء هيئات مستقلة بعيدة عن سلطتها لتنظيم شئون الإعلام، وذلك لحاجة الهيئات المشرفة على الإعلام إلى متطلبات مؤسسية محددة مثل الاستقلالية وصلاحية فض النزاعات والشكاوى المتعلقة بالمحتوى الإعلامي وهى شروط غير متوفرة بطبيعة الحال في الوزارة نظرًا لقابلية حدوث تضارب في المصالح بين السلطة التنفيذية ومؤسسات الإعلام التي تُعد وسيلة أساسية لممارسة الحق في التعبير وإتاحة المعلومات.[٧]
أنشأت أول وزارة للإعلام في مصر عام ١٩٥٢ وسميت في ذلك الوقت بوزارة "الإرشاد القومي" وتولت الإشراف على تنظيم شئون الإذاعة والتلفزيون.[٨] ثم تغير اسمها إلى وزارة «الثقافة والإرشاد القومي»، لتعود مرة أخرى تحت مسمى وزارة الإرشاد القومي، واستمر هذا الوضع حتى عام ١٩٧٠. وفي عام ١٩٨٢، صدر القرار الجمهوري رقم ٤٣ ليؤسس بشكل مستقل لوزارة الإعلام، وكانت في ذلك الوقت تضم قطاعي الإعلام والثقافة، حتى صدور القرار رقم ٣١٠ لسنة ١٩٨٦ والذي اشتمل على فصل شئون الإعلام عن الثقافة، وحدد القرار مهام وزارة الإعلام الإدارية والقانونية والتشريعية، وظل العمل بهذا القرار ساريًا، حتى إلغاء الوزارة في يونيو ٢٠١٤ بقرار من الحكومة الثانية لرئيس الوزراء إبراهيم محلب.[٩]

ويؤكد تاريخ وزارة الإعلام المصرية على وجود توجيه وتدخل سياسي مباشر من السلطة التنفيذية/السياسية في عملها، إضافة إلى تضارب مصالح ناجم عن وقوعها تحت ولاية السلطة التنفيذية التي تسعى لجعل وسائل الإعلام المملوكة للدولة بوق للدفاع عن سياساتها، وهو ما بدا جليًا بعد الثورة وخاصة في ظل تعاقب العديد من الوزراء والحكومات التي تحمل كل منها رؤية وتوجهات مختلفة، حيث تولى مهام الوزارة في الفترة من يوليو ٢٠١١ وحتى ديسمبر ٢٠١١ الأستاذ أسامة هيكل والذي كان يرأس تحرير جريدة الوفد قبل أن يتم اختياره كأول وزير إعلام بعد الثورة ضمن حكومة الدكتور عصام شرف، خلفه اللواء أحمد أنيس في الفترة من ديسمبر ٢٠١١حتى أغسطس ٢٠١٢، وكلاهما أبقيا على سياسات الوزارة كما كانت قبل الثورة.[١٠] ومن بعد أنيس، تولى صلاح عبد المقصود في عهد الرئيس الأسبق محمد مرسي حتى عزله، واستمر في عهده –أيضًا- صبغ الإعلام بصبغة النظام الحاكم. وأخيرًا، تولت درية شرف الدين الوزارة من يوليو ٢٠١٣ حتى يونيو ٢٠١٤، لتكون آخر وزيرة للإعلام حتى قرار إلغاء وزارة الإعلام الذي أصدرته حكومة رئيس الوزراء إبراهيم محلب.

لذا استمرت الأصوات المنادية بإعادة هيكلة الإعلام المملوك للدولة والمطالبة بإلغاء وزارة الإعلام وتشكيل هيئة مستقلة محلها تقوم بتنظيم الإعلام المرئي والمسموع، وأخرى للصحافة، تهدف في المقام الأول إلى منح هذه الهيئات مزيد من الاستقلالية والحرية والكفاءة والمهنية، وكذلك تعديل التشريعات التي تنظم شئون الإعلام والصحافة لتحريرها من سيطرة الدولة التي تمثلت في التدخل السياسي المباشر في عملها (فلطالما تولى وزير الإعلام مسئولية تعيين كبار موظفي ومسئولي قطاعات ماسبيرو على سبيل المثال).[١١]

---

6. Valcke, Peggy and Et al. «Independent Media Regulators: Condition sine qua non for Freedom of Expression» 2013. P.59.
7. Stevens, David. «Media Regulatory Authorities in the EU Context: Comparing Sector-specific Notions and Requirements of Independence.» 2013. P.95.
٨. صلاح الدين، نفيسة. «ملكية وسائل الاعلام و تأثيرها على الأداء الإعلامي» الهيئة العامة للاستعلامات. http://goo.gl/YNlVV0
٩. محمود، خالد. «مصر بلا وزارة إعلام لأول مرة منذ ٦٢ سنة.» جريدة الشروق. يونيو ٢٠١٤. http://goo.gl/uhkhfL
10. El Issawi, Fatima. «Egyptian Media under Transition: In the Name of Regime…in the Name of the People» p 34. http://goo.gl/B6QXEN
١١. صلاح الدين، مصدر سابق.

الهيئات المستقلة المنظمة (Independent Regulatory Agencies (IRAs

تعريفات ومفاهيم:

كان للولايات المتحدة الأمريكية السبق في تأسيس الهيئات المستقلة المنظمة، حيث اعتبرت تلك الهيئات "حكومات مصغرة" تجمع المهام المنفصلة في أي حكومة على أرض الواقع، فتقوم بمهمة سن التشريعات والقوانين، إضافة إلى العمل على تطبيق تلك القوانين وتنفيذها، والتقاضي للفصل في النزاعات.[١٢] وقد عرف مارك تاتشر الهيئات المنظمة على أنها "هيئة منظمة مستقلة تمتلك سلطة ومسؤوليات معينة تحت وطأة القانون وتعمل بشكل منفصل عن الوزارات ولا يديرها مسئولون مختارون بالانتخاب المباشر".[١٣]
وعرّف باحثون آخرون تابعون للاتحاد الأوروبي الهيئات تعريفًا مشابهًا على أنها "هيئات شديدة التخصص وتتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية في عملية اتخاذ القرار وذلك لاستقلاليتها- تنظيميًا ومؤسسيًا - عن البيروقراطية الحكومية. كما أنها منفصلة دستوريًا عن السياسيين المنتخبين (أي أنه لا يتدخل في عملها السياسيين المنتخبين شعبيًا).""[١٤]

وكان ظهور الهيئات المستقلة المنظمة ضرورة نظرًا لتطور النظم الحاكمة في الدول الديمقراطية، فتلك الهيئات لها فوائد عديدة للدولة؛ فهي تخفف المسؤولية السياسية عن الحكومة في بعض القرارات، وتحيل عنها المحاسبة أو اللوم عن بعض القرارات التي قد تفقدها شعبية (خاصة إذا كانت الهيئة المنظمة ستتخذ قرارات اقتصادية)، كما أنها توفر مجموعة من المتخصصين وصانعي القرار مما يجعل القرارات مبنية على معلومات دقيقة ومدروسة.[١٥] وتزيد تلك الفوائد فيما يتعلق بمجال تنظيم الإعلام، فالهيئات المنظمة للإعلام أوجدت حلًا لمسألة الحفاظ على حرية التعبير والتنوع والتعددية الإعلامية في مقابل تنظيم المحتوى الإعلامي، وهي مسألة إن تُركت في يد الدولة تفتح الباب واسعًا أمام احتمالية تقويض الحريات الأساسية كحرية الإعلام وحرية الرأي والتعبير، وكذلك فرض أجندة سياسية ما على المحتوى الإعلامي.[١٦]

تنظيم الإعلام المرئي والمسموع (audiovisual media regulation):

إذا كانت التعريفات السابقة هي بعض تعريفات الهيئات المنظمة في المجالات المختلفة بشكل عام، فقد أصدر البنك الدولي تعريفًا محددًا للهيئات المنظمة للإعلام المرئي والمسموع بأنها "هيئات مستقلة تنشأ بسند قانوني يحدد سلطاتها ومسؤولياتها، ويجب أن يتم حماية استقلالها المؤسسي بشكل مناسب وصريح من أي تدخل ذي طبيعة سياسية أو اقتصادية".[١٧] واستطردت الأدبيات في مجال الهيئات التنظيمية أن الدولة ليست المصدر الوحيد للتدخل في عمل الهيئات، فأصبحت التعريفات تشتمل أيضًا على التدخل الخارجي المبذول من قبل الشركات، المنظمات، صناعة الصحافة والإعلام والعاملين فيهما وحتى الجمهور. وتجدر الإشارة إلى أن الإعلام العام المرئي والمسموع يتم تنظيمه حول العالم بشكل ملزم وإجباري وليس بشكل طوعي متروك في يد وسائل الإعلام (على عكس وضع تنظيم الصحافة) وذلك لمحدودية الموارد المرئية (من أقمار صناعية واستوديوهات والأطياف الترددية في حالة الإذاعة).

12. Dreyer, Stephan. "Locating a Regulator in the Governance Structure: A theoretical Framework for the Operationalization of Independence." 2013 P.114.

١٣. المصدر السابق، صفحة ٢١٥.

١٤. المصدر السابق، صفحة ٢١٥.

15. Irion, Kristina and Roxana Radu. "Delegation to Independent Regulatory Authorities in the Media Sector: A Paradigm Shift through the Lens of Regulatory Theory." 2013. P.22

١٦. المصدر السابق، صفحة ١٨.

17. Dreyer, p. 115

تنظيم الصحافة(press regulation):

أما تنظيم الصحافة فهو يختلف عن تنظيم الإعلام المرئي والمسموع نظرًا لتمتع الصحافة بسعة أكبر في الموارد. وبالرغم من ذلك فان المجالس المنظمة للصحافة هي أيضًا هيئات مستقلة على نفس نسق هيئات تنظيم الإعلام المرئي والمسموع، ولكن يكمن الفارق في انتفاء صفة الإلزامية عنها في التنظيم. فبعض المجالس تنظم نفسها ذاتيًا –سيتم التطرق لمفهوم التنظيم الذاتي لاحقًا- وتعرض عضويتها على الصحف، والبعض الآخر يجعل العضوية إلزامية، وهو اختيار للدولة وللعاملين في مجال الصحافة ورؤيتهم لكيفية تنظيم عملهم. وغالبًا ما تتناول مجالس تنظيم الصحافة الجانب الأخلاقي والمهني للصحافة وليس الجانب القانوني، فنجد أن أغلب المهام الموكلة لتلك المجالس هي فصل في النزاعات والشكاوى المتعلقة بممارسة المهنة وإتباع أخلاقياتها وليس الفصل في الشبهات الجنائية التي تقع -بالضرورة- خارج ولاية تلك المجالس. كما أن هذه المجالس تقوم بتحديد مواثيق الشرف ومعايير ممارسة المهنة للعاملين بالصحافة وتضطلع بمهمة فرض العقوبات والجزاءات (غالبًا ما تكون تلك العقوبات مالية).[١٨]

النشأة:

مرت نشأة الهيئات المنظمة بخمسة مراحل تحول رئيسية حتى وصلت لما عليها الآن خاصة في دول الاتحاد الأوروبي، والتي كان لها دور الريادة في تطوير الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام لما مرت به من مراحل تاريخية اقتضت تنوع ملكية الإعلام وتنظيمه بعيدًا عن الصراعات السياسية التي سيطرت على القارة في القرن الماضي، فكانت الدول تنفرد بملكية أجهزة الإعلام، وكان كلًا من الإذاعة والتلفزيون جزء من الدعاية الإعلامية للدول للترويج للحرب في فترة الحرب العالمية الأولى، وكذلك في الحرب العالمية الثانية. وبناء على هذا ظهرت سلبيات مرتبطة بالسيطرة على الجماهير وتوجيههم نتيجة تحكم الدولة بشكل مباشر في وسائل الإعلام فيما يعرف باسم (mass media instrumentalisation)، وكانت أكثر تلك الدول استخدامًا للدعاية الإعلامية –آنذاك- هي ألمانيا النازية.[١٩]

وفي نهاية السبعينيات من القرن الماضي ظهرت نماذج الخدمة العامة[٢٠] في الإذاعة والتلفزيون(Public Service Broadcasters – PSBs)، وكذلك تمتعت الصحافة بقدر أعلى من الاستقلالية.[٢١]

ولكن مع الانفتاح الملازم للتحول لاقتصاد السوق والتخفيف من سيطرة وتحكم الدول في الاقتصاد، بدأ الإعلام الخاص في الظهور والتنافس مع الإعلام العام، وتطلب ذلك وجود هيكل ما مسئول عن تنظيم التفاعل بين الإعلام الخاص والعام، ومن هنا بدأت المرحلة الثانية من التحول، وأنشأت الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام في بداية الثمانينات، واتخذت هذه الهيئات سلطات وسياسات وآليات تنظيمية مختلفة في البلاد الأوروبية.

وبعد سقوط الإتحاد السوفيتي، تبنت الجمهوريات السوفيتية السابقة نهج التحول إلى تنظيم الإعلام من خلال الهيئات المستقلة، ولكن واجهت عملية التحول معوقات عدة نتيجة الممارسات المركزية القديمة والمسيسة، والتي ألقت بظلالها على طريقة تشكيل الهيئات المستقلة، حتى أن أعضائها كانوا معروفون بأنهم مسيسون وبعيدون عن شروط الاستقلالية.[٢٢] ولكن نظرًا للتطور المستمر في القوانين الحاكمة لتلك الهيئات، واتساع انتشارها في دول الاتحاد الأوروبي، أصبح تنسيق سياساتها وقواعدها يتم على صعيد الاتحاد الأوروبي من خلال لجان يتم تشكيلها تحت إشراف البرلمان الأوروبي. تعمل هذه اللجان على الخروج بسياسات شبه موحدة مع مراعاة الفروق

---

18. Lara, p. 13.

19. Irion, p. 28-29.

٢٠. تعرف خدمة البث العام على أنها مؤسسة بث وطنية تذيع مجموعة من القنوات والبرامج للجمهور بغرض المنفعة العامة وليس لهدف ربحي أو تجاري وهذه البرامج توفر تنوع وتعددية من شانها تعزيز حق الجمهور في الإطلاع على المعلومات. يتم تمويل هذه المؤسسة من المصادر العامة كتحصيل رسم البث العام ضمن فاتورة الكهرباء، أو من خلال دفع رخص الإذاعة أو ضريبة معينة. http://goo.gl/as3jPo / http://goo.gl/QhBBxX

٢١. المصدر السابق، صفحة ٢٨.

٢٢. المصدر السابق، صفحة ٢٩.

المحلية بين كل دولة والأخرى والسياق التاريخي والسياسي لها، وتقوم بدفع تلك الدول التي مازالت تواجه صعوبة فصل السياسة عن الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام من خلال توفير محفزات واقتراح نماذج هيكلية أكثر كفاءة.[٢٣]
دخل تطور الهيئات في مرحلة رابعة في وسط التقدم الحادث في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بتأسيس هيئات مستقلة مدمجة تنظم الإعلام عبر قطاعات عرضية (فيتم مثلًا إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم الصحافة المرئية والمسموعة والمقروءة). أما التحول الخامس الذي تمر به الهيئات المستقلة فهو يتلخص في خضوعها للكثير من المراجعات والتشجيع على إتباع آليات "التنظيم الذاتي" و"التنظيم المشترك" لاختيار الآلية المثلى والأكثر فاعلية في حكم الإعلام (media governance). وسيتم التطرق في الأجزاء القادمة لما تعنيه هذه الآليات.[٢٤]

أبعاد وجوانب الاستقلالية في الهيئات المنظمة للإعلام:

من نتائج الأبحاث والدراسات في مجال الهيئات المنظمة حول العالم، وخاصة في دول الاتحاد الأوروبي، أن قام الباحثون بتحديد أبعاد استقلالية تلك الهيئات وقياسها، وحددوها في خمسة أبعاد:[٢٥]

١. **السلطة والحالة القانونية للهيئة المنظمة:**
بمعنى تضمين التشريعات المؤسسة لمفهوم استقلالية الهيئات المنظمة، مسئولياتها وسلطاتها المحددة الواضحة وقدرتها على تطبيق القوانين التي تنظم شئون القطاع الذي تنظمه (قطاع الإذاعة والتلفزيون أو قطاع الصحافة...الخ)، والإجراءات العقابية التي من سلطتها اتخاذها وكيفية فضها للنزاعات المتعلقة بالأخطاء المهنية (وليست الجنائية).

٢. **استقلالية عملية اتخاذ القرار:**
حيث يجب أن تكون عملية التعيين واختيار أعضاء الهيئة المنظمة واضحة الأحكام والإجراءات وكذا قواعد الترقية أو الإقالة، وأن يكون الأعضاء مستقلين ولا تتعارض مصالحهم مع القطاع الذي يقومون بتنظيمه

٣. **الاستقلالية المالية:**
بأن تحدد مصادر تمويل الهيئة المنظمة وأشكالها (تمويل عام من الدولة، من الضرائب، أو من خلال رخص الإذاعة [٢٦]
broadcasting licenses fees

٤. المعرفة:
ويُقصد بها المؤهلات المهنية والمعرفية لأعضاء الهيئة المنظمة وقدرتهم على التعاون مع هيئات منظمة أخرى.

٥. آليات الشفافية والمحاسبة:
إيجاد بنود وقواعد محددة خاصة بالشفافية في عمل الهيئة، وآلية اتخاذ القرارات فيها، وتوفير آلية لإتاحة المعلومات للجمهور عنها (مثل وجود المواقع الالكترونية الخاصة بالهيئة لتوفير تقارير عن عمل الهيئة والإجراءات التي تتخذها في فض النزاعات)، وأخيرًا مدى توافر آليات لتقييم عمل الهيئة ومحاسبة أعضائها والتدقيق والمراجعة المالية عليها.
وتمثل هذه الجوانب الخمسة الإطار النظري لتأسيس وتقييم استقلالية الهيئات المنظمة وسيتم الإشارة لتلك الجوانب عند تناول نماذج الهيئات المنظمة للإعلام بأشكالها المختلفة في قطاعي الصحافة والإذاعة والتلفزيون.

---

٢٣. المصدر السابق، صفحة ٣٦.
٢٤. المصدر السابق، صفحة ٤٠.
٢٥. المصدر السابق، صفحة ١٢٦-١٣١.
٢٦. رسوم رخص الإذاعة: نوع من الضرائب الذي تفرضه بعض الدول على سكانها لدعم الإذاعات المحلية وهى تفرض على من يستقبل خدمة التلفزيون ويتم دفعها بصورة دورية.
http://www.museum.tv/eotv/licensefee.htm

نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للصحافة والإذاعة والتلفزيون

في هذا الجزء تستعرض الدراسة نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للصحافة والإعلام المرئي والمسموع، وقد تم اختيار خمسة دول أوروبية ودولة أفريقية للنظر لتجاربهم في بناء تلك الهيئات.

تعريفات مهمة: "التنظيم الذاتي" و"التنظيم المشترك"

قبل التعمق في استعراض نماذج المجالس والهيئات المستقلة المنظمة للإعلام، هناك بعض التعريفات المهم ضبطها، لأنه سيتم الإشارة إليها عند الحديث عن هذه النماذج. يأتي على رأسها تعريف "التنظيم الذاتي" و"التنظيم المشترك"، وهما من الآليات المستخدمة في حكم المجال الإعلامي اليوم في العديد من دول العالم -خاصة دول الاتحاد الأوروبي- حيث يتم تضمين هاتين الآليتين من خلال عمل الهيئات المنظمة للإعلام والصحافة.

عرّفت تقارير الأمم المتحدة الخاصة بآليات إدارة وحكم الإعلام **التنظيم الذاتي** على أنه "عملية تنظيمية مستقلة لمجال ما بعيدًا عن سيطرة الحكومة، وتستقى استقلاليتها من خلال قوانين ومعايير ملزمة للأفراد العاملين في هذا المجال، ومن السمات المميزة لتلك العملية هو اشتراك أفراد المجال المراد تنظيمه في وضع المعايير والقواعد المنظمة والملزمة لهم."[٢٧]

وقد تم اشتقاق مفهوم التنظيم المشترك من التنظيم الذاتي بعد نقده، حيث وجد الخبراء أن نماذج التنظيم المشترك ربما تكون هي الأصلح في تنظيم الإعلام خاصة وأنه من الممكن إجرائه بشكل أفقي بين قطاعات الإعلام المختلفة من صحافة وتلفزيون وإذاعة، **فالتنظيم المشترك** هو "عملية تنظيمية تشترك فيها الحكومة وممثلين عن وسائل الإعلام والمجتمع المدني، وكذا ممثلي الهيئات المنظمة للإعلام، وأخيرًا الجمهور، وذلك انطلاقًا من فكرة أن التنظيم يجب أن يتم بعد مفاوضات بين الحكومة وأصحاب الصناعة المراد تنظيمها لتحديد القواعد الملزمة للطرفين، وبذلك يكون التنظيم فعالًا أكثر."[٢٨] ويحدث التنظيم المشترك بشكل أفقي بين قطاعات الإعلام المختلفة. وغالبًا ما تمزج الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام بين تلك الآليتين وغيرهما في طريقة عملها.

---

27. Cishecki, Melanie."Co-Regulation: A New Model of Media Regulation," November 2002. P.9. http://goo.gl/DACpUA

٢٨. المصدر السابق، صفحة ١٠.

أولًا: تنظيم الإذاعة والتلفزيون

المجلس الوطني للإذاعة البولندية:

نموذج بولندا من النماذج المهمة لتنظيم الإذاعة والتلفزيون فهو يوضح أهمية حماية الهيئات المستقلة المنظمة بتشريعات واضحة فيما يتعلق بتشكيلها وضمان إبعاد هيئات الدولة التنفيذية عن تلك المهمة تفاديًا لتحكم الدولة وتأثير السياسة. فتاريخ المجلس الوطني للإذاعة البولندية يثبت تعرض المجلس للتأثير السياسي من السلطة وهو الأمر الذي ما تزال بولندا والمهتمين بشئون حرية الإعلام يسعون لتغييره.[٢٩] فقد تأسس المجلس الوطني للإذاعة البولندية عام ١٩٩٢ ومنذ تأسيسه وهو منوط بتنظيم الإعلام المرئي والمسموع وذلك من خلال الاضطلاع بأربعة مهام؛ منح وإيقاف تراخيص الشبكات والإذاعات وإقرار العقوبات -إن لزم الأمر-، الإشراف على إدارة هيئات الخدمة العامة وأدائها، صنع السياسات التي تحكم الإذاعة، وأخيرًا، مراجعة المحتوى الصادر عن الشبكات والإذاعات وكذلك سياستهم في التعامل مع الجماهير.[٣٠]

و**يتشكل المجلس** من خمسة أعضاء فقط وتمتد ولايتهم لمدة ست سنوات. يقوم مجلس النواب باختيار اثنين والرئيس باختيار اثنين آخرين بينما يرشح مجلس الشيوخ العضو الأخير، بشرط أن يكون المرشح من ذوي الخبرة في مجال الإعلام.[٣١]
وبالرغم من أن القانون ينُص على استقلالية المجلس الوطني إلا أن طريقة تشكيله كثيرًا ما تتسبب في التشكيك في استقلاليته لأنها لا تحقق الشروط الموجودة في معظم مجالس تنظيم الإعلام، ولكن في الوقت ذاته يمنع القانون كل من هو عضو بحزب سياسي من أن يترشح لعضوية المجلس ولذلك تجنبًا لتأثير الانتماءات السياسة بشكل مباشر.
وبالرغم من شبهة التدخل السياسي، فان الخبراء الإعلاميين يشهدون لعمل المجلس الملتزم مبدأ الشفافية،[٣٢] حيث يقوم بنشر قراراته ومواقفه عن سياسات الإعلام، ويعرض مشاريع القوانين التي يسعى لإقرارها، وكذلك ينشر نتائج المؤتمرات والموائد المستديرة التي تعقد لمناقشة تطوير السياسات الإعلامية وتحسين وتسهيل طرق عمل شركات خدمات البث العامة. ويلتزم المجلس بالمحاسبة، فهو مسئول أمام البرلمان عن أدائه وعن مناقشة مشكلات قطاع الإذاعة والتلفزيون، ويقوم بعرض تقرير سنوي تفصيلي عن مهامه.
أما تمويل المجلس ونفقاته فهي جزء مستقل في ميزانية الدولة طبقًا لما أقره قانون الإذاعة الصادر عام ١٩٩٢,[٣٣] ولكن مثلما هو الحال في تشكيل المجلس وخرقه لمبدأ الاستقلالية على مستوى التشكيل الإداري، فان طريقة تمويله هي الأخرى توضح انه يعتمد اعتمادًا كليًا على الدولة، وهو ما قد يؤثر على قراراته –أيضًا- ويقلل من استقلاليته في الفصل في النزاعات ومنح التراخيص أو إيقافها، لذا فان بولندا تقوم – بمساعدة لجان الاتحاد الأوروبي وتوصياتها -بالعديد من المراجعات للهيكل التنظيمي لقطاع الإعلام والقوانين الحاكمة له، رغبة في إحداث تعديلات تعزز من استقلالية هيئة تنظيم الإعلام.

29. Klimkiewicz, Beata. «Independence or Balance of Dependencies Critical remarks on Studying Conditions of Media Regulators and Public Service Media in Poland. 2013. P. 201.

٣٠.المصدر السابق، صفحة ١٩٧.
٣١.المصدر السابق، صفحة ١٩٨.
٣٢.المصدر السابق، صفحة ٢٠٠.

33. Polish Broadcasting Act. Article 11. 1992. http://goo.gl/xkrAKb

الهيئة الفنلندية لتنظيم الاتصالات (FICORA):

يعد النموذج الفنلندي في تنظيم الإذاعة والتلفزيون من الأنظمة المعقدة والتي تماثل في تعقيدها المملكة المتحدة. يرجع هذا التعقيد إلى وجود العديد من الهيئات الفرعية التي تحكم الإعلام بتشريعات كثيرة. ولكن بالرغم من هذا التعقيد إلا أن تنظيم الإعلام المرئي والمسموع تشرف عليه الهيئة الفنلندية لتنظيم الاتصالات وتعرف باسم فيكورا (FICORA).[٣٤]

تقع "فيكورا" تحت إشراف وزارة النقل والاتصالات الفنلندية هيكليّاً، ولكنها هيئة مستقلة عنها بموازنة مستقلة. من **مهامها الأساسية** منح وإدارة تراخيص الإذاعة والتلفزيون، وتقوم بتجميع رسوم صندوق الإذاعة والتلفزيون الذي يتم من خلاله إدارة شركة خدمة البث العام في فنلندا المعروفة باسم (YLE).[٣٥] كما أن الأخيرة تقدم تقارير سنوية ل «فيكورا» عن أدائها وعن مواردها المالية ومصارف تلك الموارد. تنظم «فيكورا» الجوانب التشريعية الخاصة بعمل وسائل الإعلام وتطبيقها والإشراف على الإعلام المرئي والمسموع، ولكنها لا تتولى إدارة خدمة البث العام الفنلندي ولا الإشراف على الصحافة؛ فالمهمة الأولى موكلة لشركة (YLE)، والمهمة الثانية موكلة لمجلس وسائل الإعلام المستقل (The Council for Mass Media).[٣٦] لذا فمهام فيكورا لا تصل لتلقي الدعاوى والشكاوى والفصل فيها كما هو الحال في بعض الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام في بلدان أخرى.

بجانب تطبيق التشريعات والقوانين المتصلة بالإذاعة والتلفزيون، تقوم فيكورا بمراقبة البرامج المذاعة عليهما ومتابعة شروط الإعلان والرعاية الربحية.[٣٧] وتحدد قواعد المنافسة في مجال الاتصالات بما يتناسب مع قانون سوق الاتصالات، كما انه يحق الطعن على قراراتها في المحكمة الدستورية فيما يتعلق بقرارات تنظيم المنافسة.[٣٨] وتقوم كذلك بفرض الغرامات في حالة عدم التزام أحد الإذاعات بشروط الإذاعة وهى في ذلك تستعين بمراكز الأبحاث كالجامعات وغيرها، والتي تجري تحليل للمحتوى الإعلامي للتأكد من مدى مطابقته لشروط الإذاعة من معايير للتنوع والتعددية في البرامج وهي شروط لا تضعها فيكورا بذاتها وإنما يحددها قانون الإذاعة والتلفزيون. ولا تمتلك فيكورا غلق أية قناة أو إذاعة وإنما تقوم بإنذارهم في حالة خرقها لقواعد الإذاعة.[٣٩]

تنتقد فيكورا على أدائها ومدى فاعليته لأنها لا تنفذ مبدأ فرض الغرامات على غير الملتزمين بشروط الإذاعة بالشكل المطلوب، في حين أنه يتم اتهام شروط تنوع البرامج بأنها متعسفة أحيانًا ولا تسمح بقدر كبير من المرونة مع أصحاب القنوات.[٤٠]

أما **تشكيل فيكورا** فهو مختلف عن المعتاد، فبدلًا من وجود مجلس إدارة، تقسم الهيئة إلى سبعة أقسام ووحدة للشئون الدولية والتنمية تعمل تحت الإشراف المباشر لرئيس الهيئة الذي تمتد فترة ولايته إلى الخمس سنوات ويعين من قبل الحكومة الفنلندية.[٤١] وبالرغم من أن تعيين رئيس الهيئة ينتقص من قدر استقلاليتها، إلا أن القانون يفرض على الرئيس المعين أن يقدم ما يثبت عدم وجود نشاط أو ربح أو مصلحة خاصة من الممكن أن تتصل بالمنصب المعين فيه، كما أن صلاحيات الرئيس داخل الهيئة تسمح له باتخاذ القرارات بشكل مستقل بعيدًا عن الحكومة. وما قد يعزز استقلالية القرارات هو الميزانية المستقلة لفيكورا، **فتمويلها** يأتي بالأساس من الرسوم التي تقوم بتحصيلها من إصدار تراخيص الإذاعة والتلفزيون والاتصالات وغيرها.[٤٢] عدم اعتماد فيكورا على التمويل المباشر من الدولة يضمن لها ولعملها استقلالية كبيرة، فالدولة لا تقوم بإضافة أي موارد مالية لها إلا في حالة وجود عجز.

34. Smith, Rachael, ettal. «The Independence of Media Regulatory Authorities in Finland and the UK: An Assessment.» 2013. P. 295.

35. Kuutti, Heikki ettal. «Does media policy promote media freedom and independence? The case of Finland.» The European Commission. December 2011. P. 24.

36. The Council for Mass Media Official Website. http://goo.gl/Oa7osI

37. Winkler, Kay and Caroline Hilger. Chapter 5 in Media Market Definitions: Comparative Legal Analysis. 2003. P. 28.

٣٨. المصدر السابق، صفحة ٢٧.

39. Kuutti, P.18.

٤٠. المصدر السابق، صفحة ١٨.

41. Markkanen, Anna-Laura and Hannu Nieminen. «Media Regulators in Europe: A Cross-country Comparative Analysis: Finland. 2013. P. 35.

٤٢. المصدر السابق، صفحة ٣٦.

بالنظر لعمل فيكورا كهيئة منظمة للإعلام المرئي والمسموع في فنلندا، فهي تتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية في عملها وتمويلها ولكن تدخل الحكومة بتعيين رئيس الهيئة يطرح سؤال وتحدي عن ما إذا كان هناك استقلال حقيقي للهيئة. وبالنظر للقوانين الحاكمة للإعلام في فنلندا، فلا يبدو أن ذلك الإجراء ينتقص من تلك الاستقلالية بشكل كبير لأن القوانين صارمة بشكل كبير، ووظيفة فيكورا بالأساس إدارية وتنفيذية، فالهيئة منوطة بتطبيق القوانين العديدة الحاكمة للإعلام المرئي والمسموع. كما أن القوانين الفنلندية الحاكمة للإعلام وكذلك الدستور يعليان - نصًا وبشكل مباشر- من شأن حرية الإعلام وحرية التعبير وتداول المعلومات.

لجنة الإذاعة الوطنية بنيجيريا (NBC):

حتى تأسيس لجنة الإذاعة الوطنية بنيجيريا عام ١٩٩٢، كانت الحكومة النيجيرية بكافة مستوياتها –فيدرالية وإقليمية وعلى مستوى الدولة- تحتكر ملكية وتشغيل وسائل الإعلام المرئي والمسموع بشكل مطلق، من بعد ذلك أصبحت لجنة الإذاعة الوطنية هي الجهة الرئيسية المخولة بتنظيم الإعلام المرئي والمسموع.[٤٣]

تقوم اللجنة بتنظيم الملكية وشروطها، ومنح التراخيص الإذاعية، بالإضافة لمراقبتها للمحتوى الإعلامي المعروض وتقدير مدى التزامه بالمواثيق الإعلامية التي تضعها اللجنة، ومن مهامها تلقي الدعاوى والشكاوى المقدمة ضد المحتوى الإعلامي وسلوك المحطات الإذاعية والفصل فيها.[٤٤] وبالرغم من أن اللجنة مستقلة طبقًا لنص قانون ١٩٩٢ (المعدل في ١٩٩٩) إلا أن عملها يسمح بالتدخل السياسي في قراراتها، خاصة فيما يتعلق بمنح التراخيص أو سحبها من وسائل الإعلام المرئي والمسموع، وهو الأمر المنصوص عليه في المادة السادسة من قانون إنشائها حيث أنها ترسل توصيات بأمر التراخيص لرئيس الجمهورية من خلال وزير الاتصالات والمعلومات،[٤٥] وتُعد هذه المادة تعدي صريح على استقلالية اللجنة، وهو ما واجه انتقادات واسعة من قبل العاملين في الإعلام، باعتباره تدخل مباشر في عمل هيئة من المفترض أن تكون مستقلة. كما أن اللجنة كانت تمنح التراخيص أو توقفها لأسباب غير واضحة وفي عملية أشبه بالسرية، حتى جاء تعديل القانون المنشئ لها عام ١٩٩٩ والذي جعل شروط منح التراخيص معلنة للجمهور، ولكن مازالت اللجنة بحاجة إلى تطبيق آليات أكثر شفافية في آليات وشروط منحها التراخيص حتى اليوم.

بالإضافة لتلك المهام، تقوم اللجنة بفرض الغرامات المالية على المحطات والقنوات المرخصة في حالة خرقها للقانون وميثاق الشرف الإعلامي وقد تصل العقوبات إلى حد سحب التراخيص وغلق القنوات والمحطات الإذاعية.[٤٦] وجدير بالذكر أن أحد المواد التي تحدد الغرامات في قانون ١٩٩٢، استخدمت بعض الكلمات المطاطة مثل "خرق خطير لميثاق الشرف" وهو ما قد يسمح بإساءة استخدام اللجنة لهذه المادة لتطبيق غرامات على خروقات لم يتم النص عليها أو تحديدها صراحة في القانون. وهو ما يفتح بابًا واسعًا للتضييق على حرية الإعلام.

أما **تشكيل اللجنة** فهو مكون من ١١ عضوًا من ضمنهم رئيس اللجنة ويتم تعيين وعزل كل الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية.[٤٧] وتمتد فترة ولاية الأعضاء لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، بينما ولاية رئيس اللجنة للمرة الأولى خمسة سنوات.
وتحصل اللجنة على تمويلها من صندوق تم إنشائه خصيصًا لنفقاتها وفيه يتم تجميع الرسوم السنوية للقنوات والإذاعات المرخصة،

43. Ojo, Edetaen and Maxwell Kadiri. «Broadcasting in Nigera: Unlocking the Airwaves,» Media Rights Agenda and Article 19. Febraury 2001. P. 10.
44. Ihechu, Innocent and Uzoma Okugo. «Broadcasting Regulation and Broadcasting in Nigeria: An Overview of the Approaches,» 2013. P. 15.
45. National Broadcasting Commission Decree No. 38 of 1992. Article 6. http://www.nigeria-law.org/National%20Broadcasting%20Commission%20Decree%201992.htm
46. Ojo, P. 23.
47. The Official Website of the Nigerian Broadcasting Commission. http://nbc.gov.ng/aboutus.php

وكذلك المنح والقروض التي تمنحها الحكومة الفيدرالية للجنة، وأخيرًا المنح والمساعدات التي تحصل عليها اللجنة من مصادر أخرى,[٤٨] وتلتزم اللجنة بتقديم تقاريرها المالية بشكل دوري.

وبالرغم من أن إنشاء اللجنة أدى إلى انفتاح كبير في الإعلام المرئي والمسموع في نيجيريا نتيجة تحرره إلى حد كبير من احتكار الدولة، إلا أن استقلالية اللجنة تواجه الكثير من التحديات القانونية والهيكلية. فحتى بعد تعديل القانون المنشئ للجنة عام ١٩٩٩، مازالت هناك بعض النصوص التي تتناقض من حيث التفسير مع نصوص أخرى، وتظل الأزمة الأهم في عمل اللجنة هو تشكيلها، حيث يعطي القانون لرئيس الجمهورية سلطة تعيين وعزل أعضاء اللجنة الأحد عشر، الأمر الذي يشكك في مدى حيادية قراراتها. فطبقاً لتقرير مؤسسة "فريدوم هاوس" عن حرية الإعلام والصحافة في نيجيريا، مازال كليهما يواجه أخطار وصعوبات نتيجة الممارسات الفاسدة والمنحازة في مجال الإعلام، والاستقلالية المنقوصة في قرارات اللجنة.[٤٩]

48. National Broadcasting Commission Decree No. 38 of 1992. Article 14 and 15. http://www.nigeria-law.org/National%20Broadcasting%20Commission%20Decree%201992.htm

49. «Nigeria: Freedom of the Press 2013.» 2013. http://goo.gl/SLJdpX

ثانيًا: تنظيم الصحافة

مجلس الصحافة السويدية:

تمتلك دولة السويد واحد من أقدم مجالس تنظيم الصحافة في العالم، أنشئ في عام ١٩١٦,[٥٠] ومع تطور المجلس عبر السنين أصبحت **مهمته** الأساسية هي تنظيم كلًا من الصحافة الالكترونية والمطبوعة، والفصل في الدعاوى والشكاوى المتعلقة بممارسة المهنة الصحفية، والعمل على تطوير القواعد الحاكمة لها. ويعاون المجلس ما يعرف باسم "**أمين المظالم**" وهو منصب من يستقبل الشكاوى ويقوم بتصنيفها ومن ثم تحويلها للمجلس لبت فيها.[٥١]

يتشكل المجلس من ١٨ عضوًا، منهم ٨ أعضاء من الجماعة الصحفية يختارهم إتحاد الصحفيين وجمعيتي ناشري الصحف وناشري المجلات ونادي الصحافة، بحيث تختار كل جهة منهم عضوين، ويمثل هؤلاء اللجنة الإدارية للمجلس، بالإضافة إلى ستة أعضاء من المستقلين (محامين، أطباء، رجال أعمال، سياسيين سابقين، ممثلين من اتحاد الصحفيين) يختارهم "أمين مظالم" البرلمان السويدي بالمشاركة مع جمعية المحامين.[٥٢]

أما رئيس المجلس ونوابه الثلاثة فيكونوا من القضاة ويتم اختيارهم من قبل اللجنة الإدارية.[٥٣] وتستمر فترة عمل الأعضاء المنتمين للجماعة الصحفية والمستقلين لمدة ست سنوات، بينما تمتد مدة ولاية رئيس المجلس ونوابه لثماني سنوات، ويستقبل المجلس شكاوى من الجمهور الذي تضرر أو تأثر بما نشرته صحيفة ما فقط، وفي حالة إدانة الصحفي أو الناشر في أي شكوى مقدمة يقوم الطرف المدان بدفع غرامات مالية.[٥٤]

الجدير بالذكر أن تحصيل تلك الغرامات المالية يدخل في إطار **تمويل المجلس**، والذي تُضخ لميزانيته موارد مالية من جمعيتي ناشري الصحف وناشري المجلات واتحاد الصحفيين ونادي الصحافة، باعتبارهم الجهات الأربعة الممولة أو المانحة بشكل رئيسي للمجلس، بدون الحصول على أية نسبة من التمويل من الدولة.[٥٥]
بالنظر للمجلس وتشكليه فانه يعتبر من أفضل النماذج المستقلة، فالمجلس يمثل الفئات المستفيدة منه بشكل مباشر، كما أنه يعمل بآليات دقيقة تضمن حقوق الصحفيين العاملين بمهنة الصحافة، فالعقوبات التي يقرها تقتصر فقط على الغرامات. فضلًا عن ذلك فإن تمويل المجلس لا يعتمد على الدولة وبالتالي يُعد ذلك ضمانة إضافية لصحافة مستقلة لا تؤثر عليها الدولة برأس المال. كما أن المجلس لم يقصر عمله على الصحافة الورقية فقط بل تمتد عضويته لتشمل الصحف الالكترونية التي بدأت في الانضمام له رغبة في رفع مستوى مصداقيتها والحصول على الحماية التي يوفرها المجلس لأعضائه.

مجلس الصحافة الأيرلندية:

يعد مجلس الصحافة الأيرلندي من أحدث مجالس تنظيم الصحافة في أوروبا، حيث أنه بدأ عمله في ٢٠٠٧، ويختص المجلس بتنظيم

50. Fielden, Lara.Regulating the Press: Comparative Study of International Press Councils 2012. P. 15.

٥١. المصدر السابق، صفحة ٥٧.
٥٢. المصدر السابق، صفحة ٥٧.
٥٣. المصدر السابق، صفحة ٢٧.
٥٤. المصدر السابق، صفحة ٢٧.
٥٥. المصدر السابق، صفحة ٢٢-٢٣.

الصحافة المطبوعة والالكترونية. ويقوم المجلس بتلك المهمة بالتعاون مع مكتب "أمين المظالم" والذي تأسس لاحقًا في ٢٠٠٨، والذي يحقق في الشكوى المتعلقة بقضايا الخصوصية والعدالة ويفصل فيها. ينظر المجلس في طعون الشكوى المقدمة لمكتب أمين المظالم، ومن حق من تأثروا بما نشر فقط أن يتقدموا بشكوى لمكتب أمين المظالم.[٥٦] **يتشكل المجلس من ١٣ عضوًا**، ٧ منهم من المستقلين يختارون من قبل (لجنة التعيين المستقلة IAC) وعلى رأسهم رئيس المجلس، بناء على إعلان تتقدم به اللجنة للراغبين في عضوية المجلس، بينما تعتمد اللجنة اختيار الأعضاء الستة المتبقين على أن يكونوا من المنتمين للجماعة الصحافية الأيرلندية (ممثلين عن الصحف القومية والصحف والمجلات المحلية والناشرين والصحفيين). [٥٧]

وفقًا للقانون المنشئ للمجلس، فإن عضويته طوعية، كما يختص المجلس بمنح حوافز للصحف والمجلات المنضمة له، كما تكتسب الصحف الحاصلة على عضويته صفة المهنية والالتزام بالقواعد الأخلاقية للمهنة الصحفية، وهذا يوفر للأعضاء مظلة حماية عند مثولهم أمام المحاكم في قضايا التشهير. بالإضافة لذلك لا يكتفي المجلس بإعطاء الصفة المهنية لأعضائه بناء على عضويتهم فقط بل يسجل مدى التزامهم بتلك القواعد وهذا السجل يساهم في إثبات التزام الصحف والمجلات بالقواعد المهنية أمام المحكمة، كما يختص المجلس بالنظر في فصل الأعضاء غير الملتزمين بالقواعد التي أرساها ويتوقف عن توفير مظلة الحماية القانونية التي اكتسبوها بعضويته.[٥٨] الجدير بالذكر أن الصحف والمجلات التي تتمتع بعضوية في المجلس تقوم بإعلان ذلك لقرائها وتوضح لهم طريقة تقديمهم الشكوى إذا ما رغبوا في ذلك، رغبة منها في تأكيد مدى مهنيتها.

أما تمويل المجلس، فيتم عن طريق ضخ موارد مالية مباشرة من قطاع الصحافة تدفعها الصحف القومية بالإضافة للصحف والمجلات الالكترونية، بحيث لا يعتمد المجلس على أي موارد مالية مدفوعة من قبل الحكومة.[٥٩]ويخضع المجلس للفحص من قبل البرلمان الأيرلندي في ظل نظام متابعة يحدث كل خمسة سنوات تم إقراره قانونيًا.

ويحذو مجلس الصحافة الايرلندي حذو نظيره السويدي في التمتع باستقلالية وصلاحيات واسعة في الفصل في النزاعات المتعلقة بالمهنة وأخطائها. كما أن إتباعه نظام الحوافز لدفع الصحف للانضمام لعضويته من شأنه توفير ضمانات حماية للصحفيين والرفع من مصداقية مؤسساتهم الصحفية.

مجلس الصحافة النيجيري:

كونها أكبر الدول الأفريقية من حيث نشاط الصحافة والصحفيين، كان يتوجب علينا أن نلقي نظرة إلى التجربة النيجيرية في تنظيم الصحافة.[٦٠] في عام ١٩٩٢ تأسس مجلس الصحافة النيجيري على هيئة مؤسسة شبه حكومية تنحصر **مهامها الأساسية في** الفصل في الدعاوى المقامة من قبل الجمهور ضد صحفيين قاموا بارتكاب أخطاء مهنية، وكذا مراقبة الأنشطة الصحفية ومتابعة مدى التزام المؤسسات الصحفية بمعايير المهنة وميثاق الشرف الإعلامي والأخلاقي الذي يضعه اتحاد الصحفيين، كما يعمل المجلس أيضًا على وضع آليات مراقبة نشاط ملاك الصحف والتأكد من حفاظهم على التزاماتهم المتعاقد عليها في حماية حقوق الصحفيين وحريتهم.[٦١]

يقوم المجلس بتنظيم الصحافة النيجيرية ذاتيًا بدون تدخل من الدولة، وبفحص القوانين والسياسات التي قد تضر بمناخ ممارسة الصحافة، ويوفر البدائل اللازمة لتلك القوانين والسياسات. **يُشكل المجلس من ١٩ عضوًا**، ويُعين رئيس المجلس بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربعة سنوات، على أن يكون من الصحفيين ذوي الخبرة، كما يتم ترشيح باقي الأعضاء من قبل اتحاد الصحفيين، نقابة المحررين وجمعية الملاك، وكالة الأنباء النيجيرية، وزارة الإعلام الفيدرالية، بالإضافة إلى منظمات تدريب الصحفيين والجمهور بشكل عام.[٦٢]

---

٥٦. المصدر السابق، صفحة ١٦.

٥٧. المصدر السابق، صفحة ٣١.

٥٨. المصدر السابق، صفحة ٤٨-٤٩.

٥٩. المصدر السابق، صفحة ٢٦.

60. Olutokun, Ayo and Dele Seteolu. «The Media and democratic Rule in Nigeria,» September 2001.

61. Nigerian Press Council Act. 1992. http://goo.gl/CVSM66

62. The Nigerian Press Council Official Website. «About us.» http://goo.gl/k4E6l1

يعمل المجلس من خلال أربعة لجان، الأولي تتولى الدعاوى، الثانية لجنة التوثيق والبحث، الثالثة لجنة الحقوق والامتيازات، والرابعة لجنة التسجيل والتأديب. يتلقى المجلس الدعاوى من الجمهور ولا يقصرها على من تأذى بالمحتوى المنشور فقط، ولكن يشترط في الدعوى أن تشتمل على ما هو غير أخلاقي طبقًا للمعايير الصحفية المحددة والمتبناة من قبل المجلس.[٦٣] كما أن الصحفي يستطيع إقامة الدعاوى –أيضًا- من خلال المجلس إذا ما خضع لما يمنعه من ممارسة حرية التعبير بالشكل المنصوص عليه في القانون. وفي حالة الإدانة في الدعاوى المقدمة يُنشر تصحيح، واعتذار عن الواقعة أو دفع غرامات مالية من قبل المدعى عليه أو تأديبه بالفصل المؤقت بحد أقصى ستة أشهر أو سحب اسم الصحفي من التسجيل (وحرمانه من حماية المجلس).[٦٤]

أما **تمويل المجلس،** فتتولى الحكومة الفيدرالية في نيجريا دفع جزء منه على شكل هبات ومنح داخلية وكذلك تشارك المنظمات والهيئات والاتحادات.

وبالمقارنة مع وضع الإعلام المرئي والمسموع في نيجيريا، فيبدو أن وضع مجلس الصحافة أفضل نسبيًا، ولكن في عام ١٩٩٨، تم تعديل القانون المنشئ للمجلس، وأصبح الباب مفتوحًا لمعاقبة الصحفيين بعقوبات قد تصل إلى الحبس، في ردة واضحة لحرية الإعلام في نيجيريا، ولكن الجماعة الصحفية والمدافعين عن حرية الصحافة والإعلام في نيجيريا تقدموا بطعن على دستورية هذه التعديلات منذ عدة سنوات، وفي عام ٢٠١٠ نجح المدافعين عن حرية الصحافة والإعلام في الحصول على حكم بقبول الطعن وإجراء التعديلات اللازمة.[٦٥]

مجلس الصحافة الدنماركية:

تتبع الدنمارك آلية التنظيم المشترك في تنظيمها للصحافة، حيث يمتد التنظيم للمحتوى الصحفي المعروض في الإعلام المرئي والمسموع أيضًا. ومن مهام المجلس تولى الدعاوى المتعلقة بأخلاقيات المهنة الصحفية (وليس الفصل في الأفعال الجنائية)، وكذا تحديد ميثاق الشرف الصحفي، وتحديد ضوابط ومعايير ممارسة المهنة.

يُعد تنظيم المجلس للصحف والمجلات والصحافة في الإعلام المرئي والمسموع إلزامي بموجب القانون، أما تنظيمه للمحتوى الصحفي الالكتروني فهو طوعي ومتروك للإعلام الجديد.[٦٦] ولكن يوفر المجلس العديد من الامتيازات لتحفيز الإعلام الجديد، وكذلك مظلة حماية لحرية الصحافة المتوفرة للصحافة الورقية العادية، كحماية مصادر الصحفي، ولذلك تتجه المبادرات الإعلامية والصحفية الالكترونية للتسجيل في المجلس والخضوع لتنظيمه للحصول على مظلة الحماية.[٦٧]

أما عن **تشكيل المجلس،** فهو يتكون من ثمانية أعضاء مدة ولايتهم تصل لأربعة سنوات، على أن يكون رئيس المجلس ونائبه من المحامين أو القضاة، حيث يتم اختيار الرئيس من قبل رئيس المحكمة الدستورية، والنائب من قبل وزير العدل. ويقسّم الأعضاء الستة الباقين لثلاث مجموعات (ثنائية)، الأولى تمثل الجماعة الصحفية، الثانية تمثل الإدارات التحريرية في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، والثالثة تمثل الجمهور وتختارها جمعية التعليم بالدنمارك.[٦٨] أما عن نظر المجلس للشكاوى، فهناك "لجنة نظر الدعاوى" مشكلة من أربعة أعضاء(نصف المجلس) بشرط تواجد رئيس المجلس أو نائبه فيها، على أن يكون الأعضاء الثلاثة الباقين ممثلين لمجموعات المجلس.

يرجع ذلك التقسيم غلي رغبة المجلس في ضمان استقلالية التعامل مع الدعاوى، فإذا ثبت تعارض مصالح أحد أعضاء المجلس مع الدعوى المطلوب الفصل فيها، لا ينظرها، ويحل محله عضو من المجموعات الأخرى في المجلس. وإذا كانت الدعوى متعلقة بالصحافة يفصل فيها رئيس المجلس وأعضاء من المجموعتين الثانية والثالثة من مجموعات المجلس.[٦٩]

---

٦٣. المصدر السابق.

٦٤. المصدر السابق.

65. «Nigeria: Freedom of the Press 2013.» 2013. http://goo.gl/SLJdpX

٦٦. الإعلام الجديد: هو الإعلام الالكتروني ويستخدم الوسائط المتعددة في إنتاج محتواه مثل الانترنت، المواقع الالكترونية ولا يعتمد على نظم الإذاعة القديمة مثل التلفزيون أو المطبوعات.

67. Lara, p. 16-17.

٦٨. المصدر السابق، صفحة ١٧.

٦٩. المصدر السابق، صفحة ٢٨.

يلزم المجلس الصحف التي تصدر مرتين أو أكثر على مدار العام بقواعده المنظمة وميثاق الشرف وضوابط ومعايير المهنة، وهي قواعد عالمية تضمن التغطية الصحفية الدقيقة وإتاحة المعلومات، مع مراعاة الحقوق الشخصية وبدون تقويض لحرية التعبير، وفي حالة عدم التزام أعضاء المجلس من الصحف والمجلات والتغطية الإخبارية في الإعلام المرئي والمسموع، تُوقع غرامة مالية، بالإضافة لعقوبة حبس حدها الأقصى أربعة أشهر، ولكن يسمح المجلس للشخص المتأثر بفعل النشر بالتقدم بالشكوى، وليس للجمهور ما لم يتأثر بالنشر الحق في الاعتراض عليه.

أما تمويل المجلس فتتقاسمه الصحافة مع الإعلام المرئي والمسموع (القطاعات الإخبارية والصحفية)، حيث تتكفل جمعيات الناشرين واتحاد الصحافة وجمعية ناشري المجلات نصف الميزانية، وتتكفل خدمتي الراديو والتلفزيون بالنصف الآخر من الميزانية.[٧٠]
يتشابه مجلس الصحافة الدنماركي مع نظيره السويدي في تحقيق قدر عالٍ من الاستقلالية وضمان حقوق الفئات الممثلة في المجلس، ويبدو أن المكون القضائي في المجلس وإشراف وزارة العدل على تشكيله قد ساهم في تحقيق الاستقلالية المطلوبة في حالة الدنمارك.

٧٠. المصدر السابق، صفحة ٢٥.

مبادئ إرشادية لإنشاء مجالس وهيئات تنظيم الإعلام والصحافة في مصر

التشكيل والاستقلالية:

من خلال النماذج المختلفة التي استعرضها البحث فإن استقلالية تشكيل مجالس تنظيم الصحافة، وهيئات تنظيم الإعلام المرئي والمسموع يمكن أن تتحقق إذا تم الاعتماد على الهيئات الممثلة للجماعات الصحافية والإعلامية كجمعيات المحررين والناشرين ونقابات الصحفيين والإعلاميين، وكذلك من الممكن الاستعانة بمؤسسات الدولة الغير تنفيذية التي يفترض بها الاستقلالية وعدم التسيس مثل المؤسسة القضائية. فكما تم العرض في نماذج مثل السويد والدنمارك اشتملت مجالس تنظيم الصحافة فيهما على القضاة، وكذا المستقلين من أصحاب المهن المختلفة كالمحامين والأطباء وأساتذة الجامعات الخ.

ويُعد الاعتماد على المؤسسة القضائية ضمانة الاستقلالية حتى لا تُترك هذه الهيئات والمجالس -فقط- في أيدي الجماعات الصحفية والإعلامية، وكذلك لتحقيق قدر عال من الاتزان ومصداقية أعلى مع الجمهور، وللاستفادة من القضاة في القيام ببعض وظائف المجالس والهيئات خاصة في الفصل في النزاعات والشكاوى. ولكن في السياق المصري يجب مراعاة أن المؤسسة القضائية تعاني من بعض شبهات التسييس، لذا فالأفضل هو التوجه لإنشاء الجمعيات الممثلة للصحفيين والإعلاميين واستخدامها في تشكيل المجالس والهيئات المنظمة للإعلام والصحافة.

كما اتضح -أيضاً- أن أعضاء مجالس تنظيم الصحافة والإعلام لا يتم اختيارهم بالتعيين المباشر من قبل أي مؤسسة من مؤسسات السلطة التنفيذية لضمان استقلالهم، بل يتم اختيارهم من قبل مؤسسات وهيئات وأفراد مستقلين آخرين كأمين المظالم، أو من خلال تشكيل لجان إدارية مصغرة داخل المجلس أولاً، ومن ثم تقوم اللجنة باختيار سائر أعضاء المجلس ورئيسه ونوابه من الجمعيات والنقابات الممثلة للجماعات الصحفية والإعلامية. ومن الممكن أن تلجأ بعض المجالس والهيئات لتشكيل لجان مستقلة بمعايير واضحة ومحددة لتقوم باختيار عدد من أعضاء المجالس والهيئات من المستقلين من الجمهور والعامة عن طريق فتح باب الترشيح أمام ذوي الخبرة في مجالات الإعلام والصحافة.

وبصفة عامة فالملاحظ من التجارب التي سبق عرضها هو أن تشكيل المجالس والهيئات المنظمة يتصف بالتنوع ويسمح بتمثيل العاملين في مجالي الصحافة والإعلام، وهو ما يجب أن تستفيد منه مصر في تجربة تشكيلها للجان المخولة بوضع تشريعات المجالس والهيئات المنظمة للإعلام والصحافة.

التمويل:

في كافة النماذج المستعرضة ظهرت شبهة التحيز والتسييس في المجالس والهيئات التي تمولها الدولة، وخاصة في حالة غياب آلية ما تضمن عدم التأثير على قرارات المجالس والهيئات المنظمة للإعلام التي تمولها الدولة. لذا فمن المفضل الاعتماد على أشكال أخرى لتمويل تلك المجالس بعيدا عن التمويل المباشر من ميزانية الدولة، وقد تم استعراض أمثلة على ذلك، منها التمويل عن طريق رسوم تراخيص القنوات والإذاعات والاتصالات كما في حالة فنلندا. كذلك الحال في مجالس الصحافة، فقد كانت الجمعيات المشكلة للمجالس مثل جمعيات الناشرين والمحررين وكذلك الصحف والمجلات والصحافة الالكترونية – إن سُمح لها بالانضمام لمجالس الصحافة- تشارك جميعها في تمويل مجالس تنظيم الصحافة برسوم عضوية. فهذه الوسائل تضمن استقلالية أكبر ولا تضع المجالس والهيئات تحت تأثير أو تحكم جهة بعينها أو سيطرة رأس المال.

الشفافية والمحاسبة:

كثير من النماذج التي استعرضها البحث لديها آليات للشفافية والمحاسبة، وتمثّل ذلك في التقارير التي تقوم بإعدادها لجهات المساءلة كالبرلمان أو المحكمة الدستورية – في حالة بعض مجالس الصحافة أو بعض الوزارات خاصة في الجوانب التقنية. بالاضافة إلي تعاون مجالس وهيئات تنظيم الإعلام والصحافة مع أصحاب المناصب المستقلة كأمين المظالم. كما أنه يجب أن يتم الإشراف والمراجعة المالية على المجالس من خلال جهات مستقلة أو جهات منتخبة كالبرلمان.

السلطات وتوزيع المهام والاختصاصات:

يجب أن تكون مهام كل مجلس من مجالس التنظيم واضحة ومحددة وألا تتغول على اختصاصات وسلطات الكيانات أو المؤسسات المتواجدة داخل القطاع الواحد. فعلى سبيل المثال في تجربة الدنمارك وتحديداً مع بداية إنشاء مجلس تنظيم الصحافة رفضت نقابة الصحفيين منحه بعض المهام التي تقوم بها والتي رأت أنها من حق الصحفيين الممثلين من خلالها. لذلك من المفترض أن يتواجد ممثلين لتلك المؤسسات والكيانات عند تحديد مهام المجالس المنظمة. الأمر الذي يستدعي إنشاء نقابة تمثل الإعلاميين وتحديد مهامها واختصاصاتها بوضوح قبل إنشاء الهيئة الوطنية للإعلام، تفادياً لتداخل الاختصاصات.

التنظيم والقواعد المهنية:

يتطلب تنظيم الصحافة والإعلام في مصر إنشاء هيئات ومجالس منظمة، فبالنظر للهيئات المنظمة في النماذج التي تم استعراضها، يتضح أن كلا منها يتطلع للحفاظ على قواعد مهنة الصحافة والإعلام، وأن يُعلي من الحقوق التي تتصل بها هذه المهن، كالحق في المعرفة وإتاحة المعلومات، وفي ذات الوقت فالقواعد التي تضعها الهيئات المنظمة تسعى للحفاظ على حق الصحفي أو الإعلامي في حماية مصادره، وحق الجمهور في الخصوصية والحماية من التشهير. وبالتالي فإصلاح المنظومة الإعلامية يتطلب وجود قواعد تحمي الصحفي والمتلقي وهو ما يتطلب تفعيل هذه القواعد في المنظومة التعليمية التي تقوم بتدريس الإعلام في مصر، على أن يخضع كل من يمتهن مهنة الإعلام والصحافة من غير المختصين لاختبارات أو معايير معينة تؤكد التزامهم بالقواعد المهنية للصحافة والإعلام.

أهمية قانون حرية تداول المعلومات في عملية تنظيم الإعلام والصحافة:

تكمن الصعوبات المتواجدة حالياً في تشكيل الهيئات الفرعية للمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام في انعدام توافر المعلومات عن أحوال اتحاد الإذاعة والتلفزيون (ماسبيرو) والمجلس الأعلى للصحافة، فلا توجد معلومات متوافرة للجمهور عن عمل ماسبيرو ولا هيكله الداخلي، وكذلك المجلس الاعلى للصحافة، على عكس النماذج الدولية التي تم استعراضها فمعلوماتها متوفرة للجمهور ويتم إصدار تقارير دورية عن أدائها.

فانعدام توافر المعلومات سيؤدي في النهاية إلى قصر عمليه تشكيل المجالس المنظمة على الدوائر والأفراد الذين طالما تعاونوا مع وزارة الإعلام، وهو ما يطرح الكثير من التساؤلات حول مدى استقلالية المجلس. لذلك إذا كنا نريد بالفعل مجلس مستقل، يجب أن تسعى الحكومة المصرية والمشتغلين في مجال الإعلام حالياً إلى الإفصاح عن المعلومات فيما يتعلق بقطاعات الإعلام، حتى تتوافر للمهتمين بشأن الإعلام وتطويره وضمان استقلاليته في مصر الفرص من أجل أن يتشاركوا في التوصل لمقترحات تناسب عملهم.

إن عملية إعادة هيكلة مؤسسات الإعلام في مصر تتضمن بشكل رئيسي العاملين في مجال الإعلام، لذلك ينبغي أن يكونوا هم أول المشاركين في تحديد شكل ومسار إعادة الهيكلة، لأنهم المستهدفين في النهاية بالالتزام بالقواعد التي ستحكمهم. لذا يجب التعجيل في إصدار قانون حرية تداول المعلومات باعتباره الخطوة الأولى واللازمة لبناء خطط إعادة الهيكلة، بالإضافة إلي كونه خطوة أساسية عند العمل على التشريعات المتعلقة بعمل مجالس تنظيم الإعلام والصحافة.

ولاية مجالس تنظيم الإعلام والإعلام الجديد:

تطور التكنولوجيا وتوسع الإعلام في مصر وظهور الكثير من المبادرات الإعلامية الشابة والتي تعتمد بقدر كبير على الإعلام الجديد ووسائط الانترنت من شبكات للتواصل الاجتماعي ومساحات للتدوين والمنتديات كلها تطرح أسئلة للكيانات الجديدة المنظمة المزمع إنشائها في مصر في الفترة المقبلة، فهل ستتدخل الهيئة الوطنية للصحافة في تنظيم الإعلام الجديدة والصحافة الالكترونية إذا كان إعلاميوها وصحافيوها يعملون في صحف أو وسائل إعلام مملوكة للدولة؟، أم أن ولايتها ستقتصر على الشكل التقليدي للإعلام والصحافة. فعلى سبيل المثال، تتضمن ولاية مجلس الصحافة النرويجي قيامه بتنظيم الحسابات الخاصة بالصحفيين على وسائل التواصل الاجتماعي فقط إذا كان محتواها يتعلق بتغطية صحفية (أي انه يفصل في النزاعات في هذا الشأن إذا ما ثبت عدم دقة التغطية الصحفية أو المعلومات الواردة بها)[٧١].

المخاوف من وجود هيكل غير معتاد في التنظيم:

يتضح من استعراض الهياكل التنظيمية للمجالس المنظمة للإعلام المرئي والمسموع والصحافة في أكثر من ستة دول، أن الشكل الذي اختارته مصر والمكون من ثلاثة مجالس للتنظيم والإدارة غير مسبوق، وبالنظر إلى التجارب الدولية في تنظيم الإعلام. كما أنه بالنظر لدول الجوار في العالم العربي أو حتى في القارة الإفريقية لا يوجد هيكل مشابه، إن هذا لا يعني بالضرورة أن الهيكل الإداري المقترح في الدستور المصري غير صالح، ولكن عدم وضوح النصوص الدستورية الخاصة بالثلاث هيئات يثير تخوفات حول مدى مركزية المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، وعن إمكانية تحويله إلي كيان شبيه بوزارة الإعلام -بالرغم من التأكيد على استقلاليته في المادة ١١٢- ولذلك فان القانون المتعلق بتشكيل المجلس يجب أن يُفصّل وظائفه وحدود ولايته واختصاصاته ويحدد ضمانات استقلالية المجلس ووسائل تقييمها. بما يضمن توافر جوانب الاستقلالية الخمس التي تم استعراضها سابقاً.

71. Lara p. 8.